

## MICZÁN PÉTER

### Az Alaptörvény által támasztott átláthatósági követelmény bevezetésével felmerülő jogalkotási kérdések, különös tekintettel a társasági jogra

„A közpénzek felhasználásának ellenőrzése [...], többé nem állami és különösen nem kormányzati monopólium. A közügyek megismerhetősége és ezen belül a közpénzek elköltésének átláthatósága az információs szabadság célja és értelme, mely nélkül nem lehet sikeres a korrupció elleni küzdelem.”<sup>1</sup>

#### Bevezetés

A dolgozat megírására az adott okot, hogy az Alaptörvény „A közpénzek” címében<sup>2</sup> fektette le az *átlátható szervezet* jogintézményének alapját, amely alkalmas arra, hogy hozzájáruljon a közélet tisztasága, a közintézményekkel szembeni közbizalom szintjének emeléséhez, valamint fontos építőköve lehet például az Eötvös Károly Intézet, vagy a Transparency International Magyarország Alapítvány által javasolt átfogó, rendszerszintű korrupció ellenes stratégiának.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Péterfalvi Attila, adatvédelmi biztos 2005. december 22. napján a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos ajánlása, (ügyszám: 2302/H/2005.), lásd az adatvédelmi biztosi vizsgálatok összegezését tartalmazó VI. pont első bekezdését [http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2302\\_H\\_2005](http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2302_H_2005) (2011. 12. 20.)

<sup>2</sup> Az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdése szerint nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek *tulajdonosi szerkezete, felépítése*, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó *tevékenysége átlátható*. (Kiemelés mindkét bekezdésben tőlem.)

Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése szerint a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek *tulajdonosi szerkezete, felépítése*, valamint a támogatás felhasználására irányuló *tevékenysége átlátható*. (Kiemelés mindkét bekezdésben tőlem.)

<sup>3</sup> A Tárki Társadalomkutatási Intézet Zrt. „A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei” című kutatási programja zárójelentésének főbb megállapításai szerint a közintézményekkel szembeni közbizalom szintje alacsony, annak „felépüléséhez pozitív, egymást szisztematikusan megerősítő tapasztalatok tömege szükséges.” Lásd: [http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/osszefoglalo\\_kepviselok\\_091026.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/osszefoglalo_kepviselok_091026.pdf) (2011. 12. 15.) Lásd továbbá az Eötvös Károly Intézet honlapján a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezése vonatkozásában közzétett állásfoglalását, elérhető: <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=272> (2011. 12. 22.)

További alátámasztást nem igénylő állításokként fogadtam el azon megállapításokat, hogy az átláthatóság<sup>4</sup> – a visszaélések egyszerűbb, magasabb valószínűséggel való felderítését biztosítva – visszatartó, megelőző hatásával hozzájárul a visszaélésektől mentes közélet megeremtéséhez, ezért az átláthatóság társadalmi érték, megteremtése is az, míg az átláthatóság érvényesülését korlátozó tényező a hatékonyság.<sup>5</sup> Kovács Árpád szerint „a közbizalom és nyilvánosság, mint politikai téma aktualitását az adja, hogy világszerte csökkent a közbizalom, a civil szféra bizalma megingott a képviselői demokrácia intézményrendszerében, valamint világtendencia a közfeladatok magáncégek általi, üzleti szerződések alapján megvalósuló ellátása, kihelyezése.” Kovács e körben általános élel jegyzi meg, hogy „az átláthatóság, elszámoltathatóság korábbi formái még korlátozottak, vagy nem is léteznek, valamint a mamutügyletek kontrollálására a régi megoldások helyett az újak még nem alakultak ki.”<sup>6</sup>(Kiemelés tőlem.) Kovács rámutat továbbá arra, hogy a fejlett országok sajátossága, hogy a társadalom egyre szervezettebbé válik az állammal való kapcsolatában, annak érdekében, hogy akár utóbbival szemben is kikényszerítse a demokratikus jogállamiság elveit. A civil kontroll kölcsönhatásban működik az államháztartás belső és – szűkebb értelemben vett – külső – pénzügyi ellenőrzésével. Az információs társadalom térnyerésével tovább növekszik a közvetlen ellenőrtársadalom bekapcsolódásának lehetősége.<sup>7</sup>

A jelen tanulmányomban (1) az átláthatóság fajtái, fokozatai és a közpénz-felhasználásra is kiterjedő ellenőrzési típusok összefüggésének, (2) a társaságok nyilvánossággal való kapcsolatával kapcsolatos gondolatok, (3) a közvagyonnal, közpénzekkel rendelkező jogalanyokkal jogviszonyba kerülő gazdálkodó szervezetekre szűkített vizsgálati kör, (4) az átláthatóság közvetlen és közvetett szintjének, (5) az *offshore* társaságok átlátható szervezetekkel való kapcsolatának, (6) az átláthatóságra vonatkozó uniós jogi háttér és nemzetközi *soft law* szabályok (7) a vizsgált szervezetek átlátható működését, valamint tulajdonosi szerkezetét előíró jogszabályi rendelkezésekre vonatkozó *de lege ferenda* javaslatok ismertetését követően, (8) az Alaptörvény 38-39. cikkeinek időbeli hatálya megállapításakor figyelembe veendő alkotmányjogi, és uniós jogi szempontok bemutatására, illetve végkövetkeztetés levonására kerül sor.

<sup>4</sup> Átláthatóság alatt a jelen pontban általában ellenőrizhetőséget, megvizsgálhatóságot, hozzáférhetőséget, elszámoltathatóságot értek, azzal, hogy az átláthatóság további specifikációját tartom szükségesnek azon kérdés megválaszolásához, hogy e lehetőséggel milyen alany(ok, azok csoportjai) élhet(nek), illetve milyen közzsférába tartozó adatok, információk, dokumentumok vonatkozásában – vö.: „átlát [...] 4. pont tn (átv) vkin, vmin: tisztában van vkinek a titkaival, titkolt szándékaival v. vmely dolog titkolt összefüggéseivel, lényegével.” BÁRCZI Géza - ORSZÁGH László (vezető szerk.): *A Magyar Nyelv Értelmező Szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959. I. kötet. A-D 322.

P. Kiss Gábor az átláthatóság alatt a legszélesebb értelemben a *közvélemény felé való nyitottságot, nyilvánosságot* érti. P. Kiss Gábor: A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. *MNB Füzetek* 11 (1998) 4. skk. Vö.: HOVÁNSZKI Arnold: *A polgárközlés és az átláthatóság jelentősége az Európai Unióban és Magyarországon*. Integrációs Tanulmányok, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest 1999. 4-17.

A társadalmi nyilvánosságról lásd: Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. Atéma hazai kutatói közül lásd: PÉTER László: *A közvélemény szociológiája*. Csíkszereda, Alutus Kiadó, 2002.

<sup>5</sup> Lásd: KOVÁCS Árpád: *Közpénzügyek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 162. A hatékonyság alatt a jelen tanulmányban a rendelkezésre álló eszközökkel a lehető legnagyobb eredmény (az átláthatóság legtagabb szintjének) elérését, vagy meghatározott eredmény (az átláthatóság legtagabb szintjének) a lehető legkisebb eszközfordítással történő elérését értem. Vö.: Paul A. SAMUELSON – William D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005. 707.

<sup>6</sup> KOVÁCS, 2010. 162. 226.

<sup>7</sup> Uo. 199-200.

Az átláthatóság fajtái, fokozatai és a közpénz-felhasználásra is kiterjedő ellenőrzési típusok összefüggése

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény és indokolása<sup>8</sup> nem fogalmazott meg az átlátható szervezetre vonatkozó további rendelkezéseket, ezért az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdésében és 39. cikk (1) bekezdésében előírt kötelezettség, tiltás részletszabályainak – egyáltalán azok tényleges tartalmának – alsóbb szintű jogszabályokban való megjelenítése további értelmezés kérdése. Az értelmezési kérdések közül a – fenn említettek szerint – az átláthatóság fokozatainak kérdése bír kiemelkedő jelentőséggel. E körben a jogalkotás során elfogadandó zsinórmérce a két – ideáltípuszerű – szélsőség az átláthatóság legtágabb és legalacsonyabb szintjei között helyezkedhet el mind az átlátható szervezet tulajdonosi szerkezete, mind annak működése vonatkozásában. Nyilvánvaló, hogy jelentős eltérések lehetnek a felszíni, látszólagos, és a valós tulajdonosi szerkezet, valamint működés között,<sup>9</sup> az azonban kevésbé nyilvánvaló, hogy éppen a fenn említett hatékonyságra tekintettel, milyen mélységű adatszolgáltatás és milyen ellenőrzést végző alanyi kör felé fennálló átláthatóság<sup>10</sup> kerüljön meghatározásra.

Az átláthatóság fajtái megkülönböztethetőek aszerint, hogy a hozzáférhetőség milyen közzsférába tartozó adatok, információk, dokumentumok vonatkozásában. A jelen dolgozat szempontjából (i) a közpolitikai döntések, (ii) a közpénzek felhasználása, valamint a nemzeti vagyon hasznosítása, (iii) a cégek, és különösen ezeken belül a társaságok működésének, tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát<sup>11</sup> különböztetem meg. Az átláthatóság fokozatai pedig aszerint megkülönböztethetőek meg, hogy az alábbiak közül, melyik ellenőrzést végző alanyi kör számára biztosított ez a hozzáférhetőség.

Az elméletileg semmilyen közvetlen vagyoni érdekekkel nem rendelkező „ellenőrtársadalom” tagjai, valamint az általuk alapított szervezetek által gyakorolt – legtágabb értelemben felfogott, Kovács által civil kontrollnak titulált – ellenőrzés (a továbbiakban: Társadalmi ellenőrzés)<sup>12</sup> mellett megemlíthető továbbá a tulajdonosok (tagok, részvényesek) vezető tiszt-

<sup>8</sup> Az indokolás releváns része szerint „a nemzeti vagyon valamely részének magánkézbe adása vagy hasznosításának időleges átengedése igényli annak biztosítását, hogy az azzal való felelős és ellenőrizhető gazdálkodás akkor is garantálható legyen, ha a közvetlen állami kontroll már nem áll fenn az adott vagyonelem felett. [...] az Alaptörvény [...] kizárja azt, hogy a költségvetésből ingyenesen vagy ellenszolgáltatás fejében olyan szervezet kaphasson támogatást, amelynek szervezeti vagy működési struktúrája nem teszi lehetővé azt, hogy a közpénzek törvényes és indokolt felhasználása ellenőrizhető, a költségvetésből származó forrás útja nyomon követhető legyen. Mind a nemzeti vagyonra, mind a közpénzekre kiterjedően rögzíti az átlátható gazdálkodás követelményét, alaptörvényi szinten biztosítva a nyilvánosság általi megismerhetőséget azzal is, hogy az ezekre vonatkozó adatokat közérdekű adatoknak minősíti.” Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2011. 12. 16.) 59-60.

<sup>9</sup> Vö.: FRANTISEK Turnovec: *Privatization, Ownership Structure and Transparency Working Paper*. 1998. 5. 170. Davidson Institute lásd: <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/39557/3/wp170.pdf> (2011. 12. 16.)

<sup>10</sup> A továbbiakban – kifejezetten eltérő utalás hiányában – az átláthatóság mind a Szervezet tulajdonosi szerkezetére, mind annak működésére vonatkozik. Jelzem továbbá, hogy a *corporate governance* területére tartozó *soft law* instrumentumok az átláthatóság alatt látszólag kizárólag a nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tételt értik, az e pontban bemutatott szűkebb körű átláthatóságot nem az átláthatóság címszó alatt tárgyalják, hanem például a részvényesi jogok között kezelik.

<sup>11</sup> A továbbiakban kifejezett, eltérő utalás hiányában a társaságok átláthatósága alatt, mind működésük, mind tulajdonosi szerkezetük átláthatóságát értem.

<sup>12</sup> A Társadalmi ellenőrzés visszaéléseket felderítő erejére támaszkodott például az amerikai szövetségi jogalkotó, megelőgelvén a polgárháború idején a kormány beszállítói által elkövetett jogsértéseket, amikor elfogadta a *False Claims Act*-et (31 U.S.C. §§ 3729–3733); megjegyzendő azonban, hogy a jogalkotó e törvényben az állampolgárok közpénzekkel való visszaélések felderítésében való segítségét a kártérítési igényekből törvényi engedmény alapján járó jutalommal bátorítja, azaz megteremti közvetlen anyagi érdekeltségüket a visszaélésekkel szembeni harc sikerességében; szintén megjegyzendő, hogy a törvény működik, a szövetségi kormány jelentékeny összegeket szerzett vissza alkalmazásával. Vö.: Eötvös Károly Intézet által közzétett a közérdeksérelm veszélyét vagy megvalósulását

viselők, munkavállalók szervezetén belüli, egymásra vonatkozó, valamint a szerződő partnerek szerződésben<sup>13</sup> egymással szemben kikötött jogai alapján gyakorolt – nemcsak a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) rendelkezésein alapuló – ellenőrzése<sup>14</sup> (a továbbiakban: Közvetlen érdekelti ellenőrzés)<sup>15</sup> is, mint az előbbinél szűkebb értelemben vett, de a hagyományos költségvetési szerv, Kormányon, államon belüli ellenőrzés – ide értve különösen az Állami Számvevőszék és az adatvédelmi biztos által végzett ellenőrzéseket<sup>16</sup> – (a továbbiakban: Közférán belüli ellenőrzés) körén már kívül eső ellenőrzési lehetőség. Az említett típusokon kívül még a Közvetlen érdekelti ellenőrzés és a Társadalmi ellenőrzés között elhelyezkedő ellenőrzési típusként érdemes megkülönböztetni a versenytársak általi ellenőrzési típust (a továbbiakban: Versenytársi ellenőrzés).<sup>17</sup> Az átláthatósággal kapcsolatban felmerülő kérdések közül meglátásom szerint kardinális helyet foglal el az, hogy a jogalkotó milyen mértékű átláthatóságot vár el az átlátható szervezettől. Azaz az átlátható szervezetre vonatkozó szabályok tegyék-e lehetővé a Társadalmi, Közvetlen érdekelti, valamint Versenytársi (a továbbiakban együtt: Közférán kívüli ellenőrzés) ellenőrzéseket is, azaz az átláthatóságot a legágabb körben biztosítsák, vagy a jogalkotó ezt csak a Közférán belüli ellenőrzés vonatkozásában várja el, amely az átláthatóság legszűkebb fokozatát jelentené.

Ezek után felmerülhet a kérdés, hogy a közjó szempontjából az ellenőrzés hatékonyságát segítő előnyös többlet-e, és ha igen mennyiben a Közférán belüli ellenőrzés mellett a Társadalmi ellenőrzést lehetővé tevő, a teljes nyilvánosság számára közvetlenül, érthetően hozzáférhetővé tenni a közérdekű, valamint közérdekből nyilvános adatokat. Álláspont-

---

bejelentő védelméről szóló törvénytervezet véleményezése vonatkozásában kiadott állásfoglalása, elérhető: <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=272> (2011. 12. 28.)

<sup>13</sup> Például a felek – akár önálló okiratba, akár az alapszerződésbe foglalt – ún. átláthatósági megállapodást kötnék, amelyben arra vállalnak kötelezettséget, hogy a jogviszony fennállása alatt, – így például egy közbeszerzési eljárás vonatkozásában a tenderdokumentáció elkészítésétől a végrehajtás utolsó fázisáig tartó teljes projektciklus során – tartózkodnak a korrupció minden fajtájától, és minden lehetséges információt közzétesznek. E kötelezettségek szerződésszerű teljesítésének ellenőrzésére egy független szakértőt vagy szervezetet bízhatnak meg. Amennyiben utóbbi a szerződésszegés tényét megállapítja, ezzel a szerződésben kikötött biztosítéki mellékkötelezettségek hatálya beáll. Ennek közbeszerzési eljárásokban történő kötelezővé tételéről és átláthatósági biztosok állításáról szóló MTI hírek közül lásd pl.: [http://belfol.lasd.ma.hu/tart/cikk/a/0/64010/1/belfold/Kozerdekvedelmi\\_hivatal\\_helyett\\_bejelentovedelem\\_lesz](http://belfol.lasd.ma.hu/tart/cikk/a/0/64010/1/belfold/Kozerdekvedelmi_hivatal_helyett_bejelentovedelem_lesz) (2011. 11. 18.). Vö.: [http://www.transparency.hu/ATLATHATOSAGI\\_MEGALLAPODASOK](http://www.transparency.hu/ATLATHATOSAGI_MEGALLAPODASOK) (2011. 11. 17.), valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (11) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt ellenőrzési kötelezettségekkel.

<sup>14</sup> Vö. AUER Ádám: *A corporate governance részvényesi joggyakorlással kapcsolatos kérdései*. Szeged, 2010. Elérhető: [http://vmttk.edu.rs/A\\_corporate\\_governance\\_reszvényesi\\_joggyakorlással\\_kapcsolatos](http://vmttk.edu.rs/A_corporate_governance_reszvényesi_joggyakorlással_kapcsolatos) (2011. 12. 23.), valamint Raj AGGARWAL - NyoNyo Aung KYAW: International Variations in Transparency and Capital Structure: Evidence from European Firms In: *Journal of International Financial Management & Accounting* 20. évf., 1 (2009), 1-34. (lásd: [http://69.175.2.130/~finman/Orlando/Papers/AggarwalKyaw\\_TransnCS\\_FMA07.pdf](http://69.175.2.130/~finman/Orlando/Papers/AggarwalKyaw_TransnCS_FMA07.pdf) (2011. 12. 27.))

<sup>15</sup> Papp Tekla bírói, szervezeti, tagi kontrollt és hitelezővédelmi eszközt tárgyalja a gazdasági társaságok törvényes eszközeinek biztosítékaként. Vö.: PAPP Tekla: *A gazdasági társaságok törvényes működésének biztosítékai*. In: Papp Tekla (szerk.): *Társasági jog*. Lectum Kiadó, Szeged, 2009. 193. skk. E körben tartom fontosnak megemlíteni, hogy egyrészt nem valamennyi átlátható szervezet, – amennyiben azokat a gazdálkodó szervezettel azonosítjuk – tartozik a Gt. személyi hatálya alá, másrészt közjogi jogszabályok kiegészítik a Gt.-ben biztosított ellenőrzési típusokat a közpénzek, illetve a közvagyon érintettsége miatt, így azok alkalmazása, igénybevétele az e pontban tételezett ellenőrzési típusok közül nemcsak a Közvetlen érintett ellenőrzés során képzelhető el.

<sup>16</sup> Ide értem továbbá az Unió hatáskörrel rendelkező szerveinek ellenőrzését is, így különösen a Bizottságét például a később bemutatott az állami támogatásokra vonatkozó elsődleges jogforrásokban található rendelkezések végrehajtása érdekében kiadott a Bizottság a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006/111/EK irányelve (2006. 11. 16.) (a továbbiakban: Átláthatósági Bizottsági Irányelv) (Hivatalos Lap L 318, 17/11/2006 17-25.) rendelkezéseinek betartása körében.

<sup>17</sup> Az ellenőrzési típusokat teljesen önkényesen különböztettem meg, kizárólag a jelen tanulmány témája szempontjából közelítve azok felé.

tom szerint az Állami Számvevőszék beismerten<sup>18</sup> véges ellenőrzési kapacitáit hatékonyan kiegészíthetik például a versenytársaik, támogatásért pályázó társaik tevékenységét árgus szemekkel figyelő piaci szereplők, pályázati résztvevők, valamint a társadalmi szervezetek<sup>19</sup> aktív fellépése.

A társaságok átláthatóságáról általában

Tekintettel arra, hogy a közpénzek felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon hasznosításának átláthatósága az átlátható szervezetek vonatkozásában a társaságok átláthatóságára is jelentős hatást gyakorol, ezért érdemes utóbbiról röviden, külön is szót ejteni. Szóismétlés

Kisfaludi András szerint a társaságokkal kapcsolatba kerülő kívülállók számára az egyik legnagyobb biztosíték az, ha minél több információval rendelkeznek a társaságokról.<sup>20</sup> A társaságok kívülállók számára történő átláthatóvá tétele nem idegen a társasági jog, cégjog, számviteli jog, és pénzügyi jog rendelkezéseitől. Így például a társaságalapítás funkciója éppen az, hogy a tagoktól független, önálló jogalany jelenjen (jelenhessen) meg a külső jogviszonyokban, amely szükségessé teszi azt, hogy a jog éppen a kívülállók részére biztosítson információkat az újonnan létrejövő társaságról. Kisfaludi valószínűsíti, hogy azért jogi eszközökkel kell biztosítani a társaságok nyilvánosságát, mert maguk a társaságok önmaguktól nem lennének érdekeltek abban, hogy a nyilvánosság számára elegendő információt bocsássanak ki magukról, s ennek közvetlen és közvetett költségeit is magukra vállalják annak érdekében, hogy a megalapozott befektetői és hitelezői döntésekhez szükséges információt előállítsák és nyilvánosságra hozzák. Azaz a piaci viszonyok nem kényszerítik ki – meglátásom szerint az ennek részlegesen ellentmondani látszó *corporate governance*, illetve ennek részeként a *corporate transparency* önszabályozáson alapuló áramlatok fokozatos térnyerése ellenére sem<sup>21</sup> – a társaságok működésére, kiváltképp végső tulajdonosaira vonatkozó információk önkéntes nyilvánosságra hozatalát. Mindezért a társaságokat alapvetően szerződéses viszonyként felfogó szemléletet háttérbe szorította a társaságok intézményes szemlélete,<sup>22</sup> amely szerint a jognak kell köteleznie a társaságokat a rájuk vonatkozó információk előállítására, s nyilvánosságra hozatalára. Mindez azért tűnik hatékony megoldásnak, mert ezt a feladatot a társaságok tudják a legkisebb költséggel megoldani, s ha ezeket a költségeket tovább is hárítják azokra, akiknek végső soron érdekében áll az információk ismerete, nyilván-

<sup>18</sup> Csapodai Pál, az Állami Számvevőszék Elnöke jogkörében eljáró főtitkár úgy fogalmazott az Állami Számvevőszék 2011. évi ellenőrzési tervének összeállításához készített Szakmai tervezési köriratban, hogy „az előírt kötelezettségek és jogosítványok rendszerében „engedett” szabadságfok nélkülözhetetlen is, hiszen az erőforrásaink korlátosak, a feladataink szinte „korlátlanok”.” Lásd: <http://www.asz.hu/tervezesi-iranyelvek/2011/szakmai-tervezesi-korirat-az-allami-szamvevoszek-2011-evi-ellenorzesi-tervenek-osszeallitasahoz/szakmai-terv-kor-2011-2.pdf> (2011. 12. 30.).

<sup>19</sup> Belföldön talán a legismertebb a Társaság a Szabadságjogokért az információs szabadság vonatkozásában közérdekű adatok kiadása iránti tevékenysége.

<sup>20</sup> KISFALUDI András: *Jogharmonizáció a kereskedelmi társaságok jogában*. In: Vékás Lajos (szerk.): *Európai közösségi jogi elemek a magyar magán- és kereskedelmi jogban*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2001. 161-162.

<sup>21</sup> Lásd a vitát a piaci *fundamentalizmus* – az önszabályozó piac folyamataiba minden külső beavatkozástól való tartózkodást hirdető – hívei, és az állam által szabályozott, korrekatív elosztáson alapuló szociális piac (szervezett kapitalizmus) hívei között, különösen a pénzügyi önszabályozás hiányosságainak a gazdasági válság mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban való kialakulásában, elmélyülésében játszott szerepét illetően. Vö.: pl. Anthony OGIS: *Rethinking Self-Regulation*. *Oxford Journal of Legal Studies* 15. évf., 1 (1995) 97-108., vagy Stephen K. AIKINS: *Global Financial Crisis and Government Intervention: A Case for Effective Regulatory Governance*. *International Public Management Review*. *International Public Management Network* 10 (2009) 2. lásd: [http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/3677d9fbcd8a5cbfc1257671002a26b7/\\$FILE/Aikins\\_IPMR\\_Volume%2010\\_Issue%202.pdf](http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/3677d9fbcd8a5cbfc1257671002a26b7/$FILE/Aikins_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf) (2011. 12. 30.)

<sup>22</sup> KISFALUDI András: *Társasági jog*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 65-69.

nossága, ezek a személyek is jól járnak, mert a legolcsóbban jutnak hozzá a szükséges adatokhoz.<sup>23</sup> A fentiekből az is következik, hogy a nyilvánossági követelmények teljesítése a társaság számára költséggel jár, amelyet szükségességi-arányossági mércével a jogalkotónak a nyilvánosság megteremtésével elérendő célokkal össze kell vetnie. Ha nyilvánossági követelményekből adódó terhek között jelentős különbségek mutatkoznak egyes országok között, akkor ennek hatása lehet a társaságalapítási döntések meghozatalára is. Az ilyen hatások az Európai Unió tagországai között a letelepedés szabadságának érvényesülését korlátoznák, ezért vált szükségessé a nyilvánossági követelmények harmonizálása, amit az első társasági jogi irányelv<sup>24</sup> célzott meg.

Összességében levonható az a következtetés, hogy a jog a társaságot a fentiekben leírt célokban megtestesülő közérdekből kényszeríti bizonyos fokú nyilvánosságra a társaságra vonatkozó adatok tekintetében. Ezen gondolat mentén haladva levonhatónak tűnik az a következtetés is, hogy a fentieket kiegészítő, további védelmet igénylő közérdeket jelentő jogalkotói célok – így a közpénzekből, nemzeti vagyonból bármilyen módon részesülő szervezetek vonatkozásában a korrupciós kockázatok csökkentése, a közpénzek és a nemzeti vagyon védelme, a közpénzek hatékony, közérdeket szolgáló felhasználásának biztosítása – további nyilvánosságra hozatali kötelezettséget alapozhatnak meg.

Meglátásom szerint az Alaptörvényben deklarált politikai szándék, – valamint a kormány jogalkotási és jogalkotást kezdeményező aktivitása kifejezésre juttatja egyebek mellett – az elfogadása előtti jogpolitikai irányvonalaktól való elhatárolódás, ezen belül a közpénzügyek megtisztításának – az ún. üvegzséb törvény által képviselt mértéknél tovább lépni kívánó – szándékát. Erre alapozva elképzelhető a jelenleg hatályos jogszabályok által meghatározott átláthatóság itt említésre kerülő fajtái közül közpolitikai döntések, valamint a közpénzek felhasználása, valamint a nemzeti vagyon hasznosítása, vonatkozásában az átláthatósági fokozatok emelkedése, amely a cégek átláthatósága növekedését is maga után vonhatja.

A vizsgálati kör a közvagyonnal, közpénzekkel rendelkező jogalanyokkal jogviszonyba kerülő gazdálkodó szervezetekre szűkítése

A jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt az átláthatóság fajtáival – azon belül is különösen a közpénzek felhasználásának, a nemzeti vagyon hasznosításának, valamint a cégek, és különösen ezeken belül a gazdasági társaságok átláthatóságával – elsősorban az állam vagy helyi önkormányzat képviseletében eljáró, közvagyonnal, közpénzekkel rendelkező, közfeladatot ellátó jogalanyokkal (a továbbiakban: Képviselő) szerződéses kapcsolatba lépő, vagy egyébként támogatást szerző, Ptk. 685. § c) pontja szerinti, de az államháztartáson kívüli gazdálkodó szervezetek –, különös tekintettel a gazdasági társaságokra – (a továbbiakban együtt: Szervezet)<sup>25</sup> vonatkozásában foglalkozom.

Közvetett és közvetlen átláthatóság megkülönböztetése

Érdemes különbséget tenni közvetett és közvetlen átláthatóság között, amely értelmezhető, mind a Képviselők, mind a Szervezetek vonatkozásában. Így a Szervezetek felől tekintve

<sup>23</sup> Uo. 65-69.

<sup>24</sup> Amelyet az Európai Parlament és a Tanács 2009/101/EK irányelve (2009. szeptember 16.) az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 48. cikkének második bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról szóló irányelve újra kodifikált, a társasági átláthatóság szempontjából jelentős modernizációs újításokkal (HL L 258 11-19.) (a továbbiakban: Társasági Átláthatósági Irányelv).

<sup>25</sup> Mind a Képviselők, mind a Szervezetek definiálására az egyszerűbb, gördülékenyebb írás érdekében került sor.

közvetlen átláthatóságról beszélhetünk főleg akkor, ha a Szervezet által vagy képviseletében részére fenntartott honlapon, vagy elsősorban rá vonatkozó egyéb közvetítőn keresztül ismerhető meg a Szervezetre – például tulajdonosi szerkezetére és működésére – vonatkozó adat, például annak közérdekből nyilvános jellege miatt. Szintén a Szervezetek nézőpontjából közvetett átláthatóság érhető tetten, ha a Képviselők által vagy képviseletükben részükre fenntartott honlapon, vagy elsősorban rá vonatkozó egyéb közvetítőn keresztül ismerhető meg a Szervezetre vonatkozó adat, például annak közérdekű adat jellege miatt. Míg a Képviselők vonatkozásában mindez *vice versa mutatis mutandis*.

A különbségtételnek döntően kodifikációs jelentősége van, hiszen a Szervezet közvetlen átláthatóságát, és a Képviselő közvetett átláthatóságát előíró rendelkezések a gazdálkodó szervezetekre, különösen a gazdasági társaságokra vonatkozó – akár eljárásjogi – rendelkezések között való elhelyezése is felmerülhet, míg a Képviselők közvetlen átláthatóságát és a Szervezet közvetett átláthatóságát előíró rendelkezések esetében ez a lehetőség elvben sem merülhet fel, azok hagyományosan közjogi – azon belül pénzügyi jogi – szabályok között való elhelyezése meglátásom szerint kétségen felül áll. A különbségtétel ugyanakkor segít annak a megértésében is, hogy a Képviselők és Szervezetek átláthatósága kölcsönösen összefügg, az esetleges Társadalmi ellenőrzést – ahol ennek helye lehet – a kettő együttesen eredményesebbé teheti. A továbbiakban a közvetett és közvetlen átláthatóságot együtt kezeltem, eltérő esetben a különbségtételre külön utalok.

Az offshore társaságok<sup>26</sup> és az átlátható szervezetek viszonya – rövid kitérő

Az *offshore* társaságok felhasználásának jelentőségét a közpénzek szempontjából az adózás törvényességéhez,<sup>27</sup> az adókötelezettségek<sup>28</sup> teljesítéséhez – azaz a még be nem érkezett közpénzek beérkezéséhez – és a pénzmosás, terrorizmus, szervezett bűnözés elleni küzdelem sikerességéhez<sup>29</sup> fűződő közérdek túlsúlya határozza meg. A jelen tanulmányban elsődlegesen a már beérkezett közpénzek felhasználásának átláthatóságára tevődik a hangsúly, amely miatt szükséges rámutatni arra, hogy a Szervezet tulajdonosi szerkezetét és működését a Szervezet *offshore* jellege nem feltétlenül teszi átláthatatlanná. Az *offshore* társaságokat azon további feltételek tehetik adó(eljárási) jogilag „kockázatosszá”,<sup>30</sup> ha a székhelyük szerinti állam (i) az alacsony adókulcsú államnak minősül például az ilyen államokról szóló 8008/2003. (VII. 16.) PM tájékoztatóban megjelölt lista alapján, vagy (ii) az nem EU-,

<sup>26</sup> A továbbiakban offshore társaság alatt – Miskolci Bodnár Péter meghatározását elfogadva – az alapító(k) székhelyétől, illetve lakóhelyétől különböző államban bejegyzett társaságot értek, amely a bejegyzés szerinti országban gazdasági tevékenységet nem folytat, onnan bevétele nem származik. - MISKOLCI Bodnár Péter: *Offshore társaság külföldön, Offshore társaság Magyarországon*. In: Miskolci Bodnár Péter (szerk.): *Speciális társaságok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 323., 332.* Az *offshore* társaságok szűkebb kategóriát képviselnek az *offshore* vállalkozáshoz képest, amelyekbe előbbieken kívül beletartoznak még például az angolszász *trust*, a német *Treuhand* bízálni vagyonkezelés, vagy az un. magánalapítvány jogintézményei is. Vö.: PITTI Zoltán: *Az offshore típusú vállalkozások a nemzetközi gyakorlatban és a hazai gazdasági környezetben*. Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának kiadványa. Budapest, 2002.

<sup>27</sup> MISKOLCI, 1999. 313., 338.

<sup>28</sup> Lásd az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 14. § (1) bekezdés a)-i) pontjaiban felsorolt adókötelezettségeket.

<sup>29</sup> BROTHÉ Layman: *Az offshore halála*. Szekszárdi Nyomda Kft., Budapest, 2011. 446. skk.

<sup>30</sup> Lásd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) elnöke által a NAV adóztatási- és vámszerve 2011. évi ellenőrzési feladatainak végrehajtásához kiadott ellenőrzési irányokban az adóztatási szerv ellenőrzési feladatai, kiemelt vizsgálati célok, a kockázatkezelés irányai, az ellenőrzésre történő kiválasztás szempontjait. Elérhető: [http://www.apenh.hu/data/cms182917/NAV\\_2011\\_evi\\_ellenorzesi\\_iranyok.pdf](http://www.apenh.hu/data/cms182917/NAV_2011_evi_ellenorzesi_iranyok.pdf) (2011. 12. 22.)

EGT- vagy OECD-tagállam vagy olyan állam, mellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van.<sup>31</sup>

Ezen adójogi kockázatok közül az utóbbi tűnik olyannak, amely alapján önállóan az átlátható szervezeti minőségből való kizárás indokolt lehet, arra tekintettel, hogy az ilyen Szervezetek vonatkozásában a közpénzek beszedésének sikeressége nem biztosított, ezért a beszedett közpénzekből se részesülhessenek.<sup>32</sup> Az ellenőrzött külföldi társaságokra a bel- földi jogszabályok és a részletszabályok kialakítása során figyelembe veendő szempontok bemutatása során térek ki.

Az átláthatóságra vonatkozó uniós jogi háttér és nemzetközi soft law szabályok rövid bemutatása

E pontban a tanulmány témája szempontjából releváns közpénzügyi átláthatóságra vonatkozó rendelkezések kerülnek elsősorban bemutatásra, ahol a közhatalom-gyakorlás átláthatósága csak az előbbivel való összefüggése miatt kerül említésre.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (HL C 2010.03.30. 47-199. o., a továbbiakban: EUMSZ) 3. cikk (1) bekezdés b) és e) pontjai az Unió kizárólagos hatáskörébe utalják a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok, és a közös kereskedelem-politika megállapítását, továbbá az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskört gyakorol különösen a belső piac vonatkozásában. Az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése rögzíti a nyitottság elvét, amelynek általános elveit és korláta- it az átláthatósági rendelet<sup>33</sup> határozza meg, amely azonban. 3. cikk a) pontjában a doku- mentumok körét az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntésho- zatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalomban határozza meg.

A költségvetési rendelet<sup>34</sup> 29. cikk (1) bekezdésében deklarálja, hogy a költségvetés megállapítása és végrehajtása, valamint az elszámolások benyújtása az átláthatóság elvének megfelelően történik. Ugyanezen cikk (2) bekezdés harmadik albekezdése szerint az össze- vont pénzügyi kimutatást és az egyes intézmények által elkészített, pénzgazdálkodásról szó- ló jelentéseket az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában kell kihirdetni. A rendelet 2006. december 13-án módosított<sup>35</sup> 30. cikke (3) bekezdésének első albekezdése kimondja, hogy a

<sup>31</sup> Érdemes legalább utalás szintjén megjegyezni, hogy léteznek olyan sem az (i), sem a (ii) pont alá nem eső álla- mok, ahol nem a cégektől független közszerv ad ki a cégnyilvántartásban szereplő adatokról egy tanúsítványt – le- gyen annak a neve cégkivonat, cégmásolat, vagy cégbizonyítvány –, hanem a törvényes képviselő közjegyző előtt nyilatkozik a cégszervezetről, így a tulajdonosi körrel is. Mindez az érdekelt által szolgáltatott adatok hitelt érdemlő- ségét illetően kétséget vet fel, amely a közpénzek felhasználása, nemzeti vagyon hasznosításának, valamint általá- ban a társaságok átláthatóságát is illuzórikussá teheti.

<sup>32</sup> A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 56. § (1) bekezdése ka) pontjában meghatározott kizáró ok ezt a megoldást látszik követni, amikor kizáró oknak tekinti, ha a jogalany nem EU-, EGT- vagy OECD- tagállamban vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, mellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van.

<sup>33</sup> Az Európai Parlament és a Tanács az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyil- vános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) (HL L 145, 2001.05.31. 331-336.)

<sup>34</sup> A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésé- re alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248, 2002.10.9. 1-48.)

Hangsúlyozandó, hogy az Unió költségvetése számos szempontból eltérő a nemzetállamok költségvetéséhez ké- pest, így például az EU GDP-jének alig 1%-át osztja újra, alig 5%-át fordítja igazgatásra, elenyésző mértékben fi- nanszíroz közjávakat és közszolgáltatásokat, transznacionális jellege miatt újraelosztó szerepe kiemelkedő, vala- mint költségvetési bevételei döntő többségét az uniós politikák, tevékenységek finanszírozására használja fel. – Vö.: HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011. 252.

<sup>35</sup> Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom-rendelet módosításáról szóló, 2006. december 13-i 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 390., 2006. 12. 30. 1.)



Bizottság megfelelő módon rendelkezésre bocsátja a költségvetésből származó pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozóan általa birtokolt információkat, amennyiben a költségvetést centralizált alapon és közvetlenül szervezeti egységei által hajtják végre, valamint a pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozóan azon jogalányok által szolgáltatott információkat, amelyekre az igazgatás egyéb módjai keretében a költségvetés végrehajtásának feladatait átruházták.

A Parlament és a Bizottság között, a közös átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás<sup>36</sup> jött létre a Parlament 2011. május 11-i határozata alapján, azonban ez is csak az Unió politikáinak kialakításában és végrehajtásában közreműködő szervezetekre független személyekre terjed ki.

Az Unió Tanácsa a nemzeti szabályok átláthatósága érdekében jogharmonizációs kötelezettséget teremtett az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek árának megállapítása és az ár visszatérítése vonatkozásában.<sup>37</sup> Ennek megalkotása során a tagállamokra rótt adatszolgáltatási, nyilvánosságra hozatali kötelezettség mellett e tanulmány szempontjából lényegesebb, hogy az irányelv számol a gyógyszerek forgalomba hozataláért felelős személyek tevékenységének nyereségességét valamint meghatározott gyógyszerfajták árát ellenőrző rendszer egyes tagállamokban való kialakításával, amely esetben az irányelv egyes információk benyújtására kötelezi az ilyen tagállamokat a Bizottság részére.<sup>38</sup> Azaz egyes tagállamok egyes ipari szektorokban már közérdekből ellenőrzésük alá vonták a hagyományosan a vállalkozások üzleti titkainak körébe tartozó egyes adattípusokat.

Az Átláthatósági Bizottsági Irányelv<sup>39</sup> alapvető célkitűzése az állami támogatásokra vonatkozó közösségi jog betartásának hatékonyabb ellenőrzése. Az irányelv alapján a tagállamok kötelesek a Bizottság számára biztosítani a hatóságaik és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát, így különösen a hatóságok által a közvállalkozások számára az állami alapok terhére biztosított közvetlen támogatás, a hatóságok által a közvállalkozások, illetve a pénzügyi szervezetek közvetítésével rendelkezésre bocsátott állami alapok, valamint az állami alapoknak a tényleges felhasználása tekintetében.<sup>40</sup> Megjegyzendő, hogy az irányelv 6. cikke szerint a Bizottság nem hozhatja más tudomásra a vele közölt információkat, így e körben az átláthatóság alanyi köre a Bizottságra korlátozódik.

Érdekesség, hogy az Európai Parlament 2009. április 22-ai a bírósági határozatok hatékony végrehajtása az Európai Unióban: az adósok vagyonának átláthatóságáról szóló állásfoglalás 5. pontjában a hitelezők számára a nyilvánosan rendelkezésre álló információkon túl vagyonyilvántartásban rögzített adatokhoz javasol hozzáférést biztosítani az adósságbehajtás eredményességének növelése érdekében, miközben felismeri az ezzel kapcsolatos – főleg személyes adatvédelmi – aggályokat.

A Bizottság az európai átláthatósági kezdeményezéstről szóló Zöld Könyv (COM(2006)0194) (a továbbiakban: Zöld Könyv) a közösségi alapokból – támogatások vagy közbeszerzési szerződések alapján – kedvezményezettek közzétételéről szóló IV.

<sup>36</sup> A megállapodás szövege letölthető a [http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7\\_TA-PROV\(2011\)0222\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV(2011)0222_HU.pdf) oldalról (2011. 12. 29.)

<sup>37</sup> A Tanács az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek árának megállapítását, valamint a nemzeti egészségbiztosítási rendszerekbe történő felvételüket szabályozó intézkedések átláthatóságáról szóló (89/105/EGK) irányelve (1988. december 21.) (a továbbiakban: Átláthatósági Irányelv). A Bizottság is rámutatott e jogi instrumentum különlegességére, tekintettel arra, hogy az a közösségi hatáskört megalapozó belső piaci érintettség mellett a tagállami hatáskörbe tartozó közegészségügyet is érinti. Vö.: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/healthcare/competitiveness/pricing-reimbursement/transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/healthcare/competitiveness/pricing-reimbursement/transparency/index_en.htm) (2011. 11. 19.)

<sup>38</sup> Átláthatósági Irányelv 5. cikk.

<sup>39</sup> Lásd: 17. lábjegyzet.

<sup>40</sup> Átláthatósági Bizottsági Irányelv 1. cikk (1) bekezdés a) – c) pontjai.

pontjában kifejezte elkötelezettségét az uniós pénzek felhasználásának tudatosítása mellett. A Bizottság rögzítette, hogy a közvélemény részéről igény mutatkozik ezen információk egyszerű, gyors megismerése iránt és a Bizottság ennek lehetővé tételét a fejlődés irányának nevezte, amelynek terheiről azt nyilatkozta, hogy az „szükséges befektetés”. A Bizottság már a Zöld Könyvben is hangsúlyozta, hogy az általa központilag és közvetlenül kezelt, EU által finanszírozott politikák esetében ezt a tájékoztatást már biztosítja, és kötelezettséget vállalt, hogy ezt még inkább felhasználóbarát módon fogja folytatni, illetve rámutatott arra, hogy az EU költségvetésének nagyobb részét a Bizottság nem központilag és közvetlenül használja fel, hanem a tagállamokkal partneri kapcsolatban (megosztott kezelés). E megosztott kezelési séma szerint költik el a közös mezőgazdasági és halászati politika, a strukturális alapok, a Kohéziós Alap és az Európai Menekültügyi Alap körébe tartozó összegeket. A Bizottság hangsúlyozta, hogy ezek a tagállami hatóságokkal közösen kezelt politikák összeítve az EU költségvetésének 75,7 %-át, azaz évente 86,6 milliárd eurót tesznek ki. A megosztott kezelés során elköltött közösségi alapok kedvezményezetteire vonatkozó információk jelenleg a tagállamok hatáskörébe tartoznak, és a témával kapcsolatos bármilyen nyilvánosságra hozatal az ő belátásuktól függ, ezért ahol ez egyáltalán megtörténik, ott a nyilvánosságra hozott információk mennyisége, részletessége és a tájékoztatás módja jelentős különbségeket mutat. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a polgárok gyakran fordulnak hozzá a kedvezményezettekkel kapcsolatos információkért, amely nehéz helyzetbe hozza a Bizottságot, mivel vagy nem rendelkeznek ezekkel az adatokkal, vagy nincs jogosultsága azok közzétételére az érintett tagállam előzetes hozzájárulása nélkül. A meglévő jogi keret kifejezetten megtiltja a Bizottság számára a kedvezményezettekkel kapcsolatos információk közzétételét. A Bizottság továbbá kifejezte, hogy az egyes tagállamok által a nyilvánosság vonatkozásában alkalmazott korlátozó megközelítés gyakran a nemzeti jogon vagy az adatvédelmi gyakorlaton alapul, amelyek az EU által megállapított minimumkövetelményeket meghaladóan országonként különbözőek, és gyakran a különböző nemzeti hagyományok és kulturális fel fogások, illetve érzékenységek határozzák meg őket. Mindebből a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy a tagállamokra vonatkozó bármely konzisztens, általános kötelezettségnek ezért új uniós jogi keretre kellene támaszkodnia, amely az összes tagállamban közvetlenül alkalmazható lenne, ezáltal biztosítva az EU-alapok kedvezményezetteire irányuló konzisztens megközelítést.

Az Európai Parlament a pénzügyek átláthatóságáról szóló 2008. február 19-i állásfoglalásában (HL 2009/C 184 E/01) a Zöld Könyvben, az azt követő bizottsági intézkedésekről szóló közleményben (COM(2007)0127), valamint az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottsága közleményeiben foglaltakat is figyelembe vette. A Parlament általában nagyobb mértékű átláthatóság kialakítását sürgeti, amelynek jelentőségét abban is látta, hogy az megnövelné a közbizalmat az uniós döntéshozók irányában, és javítaná az EU kiadásai hatékonyságának értékelési lehetőségeit. A Parlament a Bizottság felé a közpénzek kedvezményezettjei közzétételének valódi átláthatósága érdekében hangot adott azon véleményének, hogy az átláthatóság szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy a kedvezményezettekről adott információk egyszerűen hozzáférhetőek, megbízhatóak és további kutatásra, összehasonlításra és értékelésre alkalmasak-e. A Parlament állásfoglalásában az átláthatóság előmozdítása érdekében számos megállapítást és javaslatot fogalmazott meg a Bizottság számára. Megjegyzendő, hogy mind a támogatások, mind a közbeszerzési szerződések kedvezményezett-

jeiről tájékoztatást adó honlap utal arra, hogy a Bizottság e tanulmány lezárásakor is dolgozott a fenti állásfoglalásban foglalt ajánlásnak megfelelő adatbázis kialakításán.<sup>41</sup>

Az unió – egységes egész nem alkotó – társasági joga irányelvekből (meg nem született irányelvtervezetektől<sup>42</sup>) és rendeletekből áll. A tagállamok felismerték, hogy a nyilvánosság hiányából fakadó többletköltség-hatások, a tagországok közötti eltérések a nyilvánosság elvárt szintjében a letelepedés szabadságának érvényesülését korlátozzák, ezért szükségesnek látták a nyilvánossági követelmények harmonizálását, amit a Tanács 68/151/EGK első irányelve (1968. március 9.) célzott meg. Megjegyzendő, hogy amennyiben részvénytársaság alapítása nyilvános részvénykibocsátással valósul meg, akkor a Tanács 89/298/EGK irányelvének szabályait is figyelembe kell venni, amelyek az átruházható értékpapírok nyilvános ajánlattételkor közzéteendő tájékoztató tartalmával, ellenőrzésével és nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos tagállami rendelkezések összehangolásáról szólnak. A magyar jogalkotó ezen szabályokat az értékpapírjogi szabályozás körében a tőkepiacról szóló törvényben helyezte el. Az első társasági jogi irányelvet a Társasági Átláthatósági Irányelv<sup>43</sup> jelentősen modernizálta. Megjegyzendő, hogy az első társasági jogi irányelvhez hasonlóan a Társasági Átláthatósági Irányelv hatálya is a magyar társasági rendszerben a Kft.-re és az Rt.-re terjed ki. A társaságok átláthatósága vonatkozásában említést érdemel az a 89/666/EGK, a 2005/56/EK és a 2009/101/EK irányelvnek a központi nyilvántartások, a kereskedelmi nyilvántartások és a cégjegyzékek összekapcsolása tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat (a továbbiakban: Irányelvjavaslat) és különösen az arra vonatkozó konstruktív észrevételeket megfogalmazó európai adatvédelmi biztos véleménye<sup>44</sup> valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság – például a tervezet az Európai kisvállalkozói intézkedéscsomagban elvárttól jóval kevesebb kívánalmat teljesítő rendelkezései miatt – elmarasztaló véleménye.<sup>45</sup> Az Irányelvjavaslat a Társasági Átláthatósági Irányelv vonatkozásában tartalmaz fontos előrelépéseket a társasági átláthatóság körében, amelyek közül talán a legfontosabb az, hogy egyetlen uniós elektronikus platform kerülne bevezetésre, ahol a társaságokra vonatkozó, tagállam által biztosítottan hiteles dokumentumok és adatok harmadik személyek számára közvetlenül hozzáférhetővé válnának.

Érdemes megjegyezni, hogy léteznek olyan nemzetközi *soft law* – a *corporate governance* – körébe sorolható szabályok, amelyek az azok elfogadását elősegítő szervezetek – például az Egyesült Nemzetek Szervezete, vagy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD), a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara – nemzetközi tekintélye miatt bírnak – jogi kötelező erő nélküli – jelentőséggel és a Szervezetek oldaláról az általános társasági átláthatóságot kívánják elősegíteni. E körben kiemelendők például az OECD felelős vállalatirányítás irányelvei, illetve irányelvek a multinacionális vállalkozások számára, amelyek az átláthatóság kérdését általában kezelik, valamint a vesztegetésellenes üzletpolitikai irányelvek, amelyek az átláthatóság javítása érdekében specifikus ajánlásokat tesznek.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Lásd támogatások kedvezményezettjei: [http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_en.htm), közbeszerzési szerződések kedvezményezettjei: [http://ec.europa.eu/public\\_contracts/beneficiaries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm) (2011. 12. 09.)

<sup>42</sup> Vö.: PAPP, 2009. 510.

<sup>43</sup> Lásd: 25. lábjegyzet.

<sup>44</sup> HL C 2011.7.26. 220 01.

<sup>45</sup> COM(2011) 79 végleges – 2011/0038 (COD) (HL 2011 C 248 20.)

<sup>46</sup> Lásd például: [http://www.oecd.org/topic/0,3699,en\\_2649\\_37447\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37447_1_1_1_37447,00.html) (2011. 12. 30.)

Az átláthatóságra vonatkozó belső jogi háttér rövid bemutatása, *de lege ferenda* javaslatok  
A belső jog tárgyalása során a – megítélésem szerint – az átlátható szervezet jogintézményének Alaptörvény általi bevezetésével közvetlenül érintett közjogi<sup>47</sup> és magánjogi<sup>48</sup> jogszabályok közül – terjedelmi okokból – csak egyesek releváns rendelkezéseinek, és az azok vonatkozásában tett javaslatok vázlatos ismertetésére kerül e helyütt sor, majdnem kizárólag anélkül azonban, hogy azokat részletes – különösen jogtörténeti és jog-összehasonlítási módszeren alapuló – elemzéssel alátámasztanám.

A Képviselő oldaláról a közvetlen átláthatóságot az Isztv. a közérdekű adatok fogalmának pontosításával<sup>49</sup> teremti meg, amely szerint közérdekű adatnak minősül különösen a közfeladatot ellátó szerv vagy személy – a jelen tanulmány témája szempontjából releváns – szervezeti felépítésére, szakmai tevékenységére, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodására, a megkötött szerződéseire vonatkozó adat. A Szervezet oldalán a közvetlen átláthatóságot az Isztv. a közérdekből nyilvános adatok körének az Avtv.-hez képest pontosított meghatározásával<sup>50</sup> teremti meg – az Alaptörvényben meghatározott átláthatósági szinthez képest – részlegesen, hiszen a Szervezet tulajdonosi szerkezete, tulajdonosi köre nem tartozik a fogalma alá. Felvethető ezért a közérdekből nyilvános adatok körének a Szervezet közvetett tulajdonosokat is magában foglaló, természetes személyig, vagy közjogi jogalanyig visszavezetett, teljes tulajdonosi szerkezetének, valamint a közpénzekkel, közvagyonnal való rendelkezést tartalmazó ügylet lényeges adatainak közérdekű adattá minősítésének lehetősége, szükségsszerű, később tárgyalt kivételekkel.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Isztv. 33. §-ában csak a közérdekű adatok egyes körei vonatkozásában ír elő internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentes, díjmentes hozzáférhetővé tételi kötelezettséget. Ezen elektronikus közzététel nem vonatkozik sem a közérdekből nyilvános adatokra, sem a kifejezetten nem említett közérdekű adatokra. Az elektronikus közzététel szempontjából rele-

<sup>47</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.), amelyet az azonos című 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: új Áht.) helyez hatályon kívül, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Vagyon tv.), a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, amelyet az azonos című 2011. évi CVIII. törvény fog hatályon kívül helyezni (a továbbiakban új Kbt.), a koncesszióról szóló 1991. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Konctv.), a Magyar Fejlesztési Bankról szóló 2001. évi XX. törvény (a továbbiakban MFBtv.), a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Export hitel Biztosító Részvénytársaságról 1994. évi XLII. törvény (a továbbiakban Eximbank tv.), a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Köztám.tv.) továbbá a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, amelyet az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény fog hatályon kívül helyezni (a továbbiakban: Isztv.), a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Sztv.), a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Üvegseb törvény).

<sup>48</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló a 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.), a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.), a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.).

<sup>49</sup> Isztv. 3. § 5. pont (a pontosítás az Avtv. 19. § (2) bekezdésében szereplő példalázó felsorolásának átemelésével valósult meg.)

<sup>50</sup> Isztv. 3. § 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Az Isztv. 26. § (3) bekezdése szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

váns általános közzétételi lista gazdálkodási adatokra vonatkozó III. pontjának 3-8. alpontjai azonban tartalmaznak rendelkezéseket támogatások, államháztartási alrendszerhez tartozó vagyonnal történő gazdálkodás, közbeszerzések, koncessziók vonatkozásában.

E körben hangsúlyozandó, hogy az Isztv. alapján szerződések, egyéb kapcsolódó dokumentumok elektronikus közzététele nem kötelező e pont egyetlen alpontja alá tartozó adattípus esetén sem, azok – üzleti titok felismerhetetlenné tételét követő - megismerésére továbbra is kizárólag egyedi adatszolgáltatás iránti megkeresés útján van lehetőség. E kötelezettség körét lehetne bővíteni, így felmerülhet a közzétételi listák közérdekből nyilvános adatok kezelőire történő – esetleg objektíven megállapítható feltételektől (mint például a pénzügyi teherbíró képességtől) függővé tett – kiterjesztésének lehetősége.

Felvethető továbbá mind a közérdekből nyilvános, mind a közérdekű adatok kezelőinek – szintén a fenti objektív feltételek mentén – a listán szereplő adattípusok alapjául szolgáló szerződéseinek, és egyéb dokumentumok elektronikus közzétételeire kötelezésének lehetősége. Utóbbi iratok esetében azok a Ptk. – Üvegzséb törvény által szűkített hatókörű – 81. § (3)-(4) bekezdései szerinti üzleti titok megismerhetetlenné tétele mellett.

Az új Kbt. 56. § (1) bekezdés k) pont – az átlátható szervezet nevesítése nélkül, mégis nyilvánvalóan az arra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések implementációjaként értelmezhető – kc) alpontjában kimondja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki olyan nem szabályozott tőzsdén jegyzett társaság, amelynek a pénzmossás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Pmtv.) 3. § r) pontja<sup>51</sup> szerinti tényleges tulajdonosa nem megismerhető. A közpénzek beszedését a jogalkotó már most is védi közbeszerzés alapján vagy arra tekintettel létrejött polgári jogi jogviszonyokba való közvetlen beavatkozással; létező rendelkezés ugyanis az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 36/A. §-ában foglalt azon tiltás, amely szerint a közbeszerzés során az ajánlatkérő – nyertes ajánlattevő – alvállalkozók – ezek további alvállalkozóiból álló szerződéses láncolatban az említettek közötti vállalkozási szerződések alapján a jogalkotó a kifizetést teljesítő számára csak bizonyos feltételek esetén engedi meg a tényleges teljesítést. Így a jogalkotó a felek polgári jogi jogviszonyába közvetlenül belenyúlva előírja, hogy bizonyos összeget meghaladó kifizetést csak akkor lehet teljesíteni, ha – lényegében – a kifizetésre jogosult köztartozással nem rendelkezik. A már beszedett közpénzek valamint a köz- (nemzeti) vagyon felhasználás védelme álláspontom szerint szintén indokolhat hasonló jogalkotói beavatkozást egyes polgári jogi jogviszonyokba, – illetve az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdéséből az közvetlenül levezethető, – ahol az utólagos átláthatatlanná válás válhatna ki hasonló jogkövetkezményeket.

<sup>51</sup> Pmtv. 3. § r) pontja szerint tényleges tulajdonos: „a) az a természetes személy, aki jogi személyben vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetben a szavazati jogok vagy a tulajdoni hányad legalább huszonöt százalékával rendelkezik, ha a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nem a szabályozott piacon jegyzett társaság, amelyre a közösségi jogi szabályozással vagy azzal egyenértékű nemzetközi előírásokkal összhangban lévő közzétételi követelmények vonatkoznak, b) az a természetes személy, aki jogi személyben vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetben – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 685/B. § (2) bekezdésében meghatározott – meghatározó befolyással rendelkezik, c) az a természetes személy, akinek megbízásából valamely ügyleti megbízást végrehajtanak, továbbá d) alapítványok esetében az a természetes személy,

1. aki az alapítvány vagyona legalább huszonöt százalékának a kedvezményezettje, ha a leendő kedvezményezetteket már meghatározták,

2. akinek érdekében az alapítványt létrehozták, illetve működtetik, ha a kedvezményezetteket még nem határozták meg, vagy

3. aki tagja az alapítvány kezelő szervének, vagy meghatározó befolyást gyakorol az alapítvány vagyonának legalább huszonöt százaléká felett, illetve az alapítvány képviselőjében eljár”.

A 2011. december havában elfogadott sarkalatos törvények közül mind az új Áht. – 50. § (2) bekezdésben, – mind a Vagyontv. – 3. § (1) bekezdés 1. pontjában – igaz, eltérően, de már az átlátható szervezet fogalom-meghatározásával, és arra való hivatkozással fogalmaz meg tiltásokat, illetve teremt kötelezettségeket az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdésében és 39. cikk (1) bekezdésében foglalt parancsainak implementációjaként. Közös a két fogalom-meghatározásban, hogy mindkettő két csoportra tagolódik és az első csoportba a belföldi vagy külföldi államháztartási alrendszerekbe tartozó jogalanyok, ezek által 100%-ban tulajdonolt gazdálkodó szervezet és elismert egyházak tartoznak. Az első csoportba nem tartozik bele az új Áht-ban az állam, illetve terminológia eltérések is fellelhetők. A második csoport vonatkozásában mindkét fogalom-meghatározásban közös konjunktív feltételeként kerültek rögzítésre, hogy az átlátható szervezeti elismerést megszerezni kívánó jogalany: (a) a Pmtv. idézett rendelkezése szerinti tényleges tulajdonosa megismerhető, – amely alól a nyilvánosan működő részvénytársaság, illetve az új Áht-ben a civil szervezet is minden további finomítás nélkül kivételt képez, – (b) széles körben meghatározott országokban rendelkezzen adóilletőséggel, (c) nem lehet ellenőrzött külföldi társaság (erre alább kitérek) és (d) a benne közvetlenül vagy közvetetten több, mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet tekintetében az előző pontok szintén teljesülnek. A második csoport vonatkozásában kivétel, hogy a Vagyontv. az átlátható szervezetként elismerhető jogalanyok körébe kifejezetten beleérti a külföldi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezeteket, ha egyébként a felsorolt feltételeknek megfelelnek, viszont nem várja el tőlük, hogy az államháztartáson kívüliek legyenek, míg az új Áht. ezt elvárja, valamint a jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek vonatkozásában nem tesz említést azok külföldi vagy belföldi illetőségéről.

A tényleges tulajdonos fogalom-meghatározása vonatkozásában megjegyzendő, hogy a magyar jogalkotó a Pmtv. megalkotásával – többek között – az Európai Parlament és a Tanács a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) (HL L 309/15, 2005.11.25.) (a továbbiakban: Pénzmosás elleni irányelv) alapján felmerülő jogharmonizációs kötelezettségének tett eleget. A tényleges tulajdonos meghatározására azonban az irányelvben – ún. minimum-harmonizációs szabályként – szélesebb körben került sor, amennyiben az irányelv 2. cikk 6. pontjában<sup>52</sup> a tényleges tulajdonos meghatározása so-

<sup>52</sup> Pénzmosás elleni irányelv 2. cikk 6. pontja szerint „tényleges tulajdonos”: azon természetes személy(ek), amely(ek) az ügyfél végső tulajdonosa(i), vagy azt végső soron irányítja (irányítják), és/vagy az a természetes személy, amelynek megbízásából valamely ügyletet végrehajtanak, vagy valamely tevékenységet folytatnak.

A tényleges tulajdonos fogalma legalább magában foglalja:

a) vállalatok esetében:

i. azon természetes személy(ek), aki(k) valamely jogalanyban szerzett közvetlen vagy közvetett tulajdon, illetve a jogalany részvényeinek vagy szavazati jogainak megfelelő százaléka fölötti ellenőrzés révén – beleértve a bemutatóra szóló részvények birtoklását is – végső soron a jogalany tulajdonosa, vagy azt irányítja, amennyiben ez a jogalany nem a szabályozott piacon jegyzett társaság, amelyre a közösségi jogi szabályozással vagy azokkal egyenértékű nemzetközi előírásokkal összhangban lévő közzétételi követelmények vonatkoznak; a 25 % plusz egy részvény vagy egy szavazati jog a szóban forgó feltétel teljesülése szempontjából elegendőnek tekintendő;

ii. olyan természetes személy(ek), akik egyéb módon gyakorolnak ellenőrzést egy jogalany vezetése felett;

b) olyan jogalanyok, így alapítványok, valamint társulás jellegű jogi megállapodások, így vagyonkezelő társaságok esetében, amelyek pénzeszközöket kezelnek és osztanak szét:

i. abban az esetben, ha a leendő kedvezményezetteket már meghatározták, az(ok) a természetes személy(ek), aki(k) egy társulás jellegű jogi megállapodás vagy jogalany vagyona legalább 25 %-ának a kedvezményezettje(i);

ii. abban az esetben, ha a társulás jellegű jogi megállapodás vagy jogalany hasznait élvező egyéneket még ezután kell meghatározni, azon személyek csoportja, akiknek legfőbb érdeke a társulás jellegű jogi megállapodás vagy jog-

rán szereplő „végső tulajdonos”, „végső soron irányítja”, „közvetlen vagy közvetett tulajdon” kifejezések nem kerültek a Pmtv. 3. § r) pontjában rögzített tényleges tulajdonos fogalmi meghatározása során rögzítésre. A Pmtv. 3. § rb) pontja hozhatta volna magával a végső közvetett tulajdonos Pmtv. meghatározásba való felvételét, azonban ugyanitt a törvény a meghatározó befolyás fogalmába nem érte bele a Ptk. 685/B. § (3) bekezdését<sup>53</sup>, azt kifejezetten a közvetlen irányítást, tulajdonszerzést tárgyaló Ptk. 685/B. § (2) bekezdésére<sup>54</sup> korlátozza. Tekintettel arra, hogy mind az új Áht., mind a Vagyontv. módosítás nélkül vette át a Pmtv. tényleges tulajdonos meghatározását, levonható a következtetés, hogy mindez azt jelenti, hogy az átlátható szervezet tulajdonosi szerkezete akkor is átláthatónak minősülhet, ha a közvetetten meghatározó befolyást gyakorló – a Pénzmosás elleni irányelv szerint egyébként tényleges tulajdonosnak minősülő – természetes személy kiléte nem állapítható meg, vagy nem került megállapításra. Megjegyzésre érdemes, hogy a jogalkotó a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvényben (a továbbiakban: Tao.) az ellenőrzött külföldi társaság meghatározását tartalmazó 4. § 11. pont f) alpontjában<sup>55</sup> e társaság vonatkozásában a tényleges tulajdonos személyét a fent említett szintnél jóval alacsonyabban, 25% helyett már 10% esetén is megállapítja, illetve a meghatározó befolyás köréből nem zárja ki a közvetett befolyás esetét. Mindez felveti az átlátható szervezet meghatározása vonatkozásában a Pmtv.-re való mechanikus utalás – és az abban szereplő arány átláthatósággal való összeegyeztethetősége – vizsgálatának szükségességét.

Fontos hangsúlyozni, hogy mind az új Áht., mind a Vagyontv. az átlátható szervezet vonatkozásában adott fogalom-meghatározásai a tulajdonosi szerkezet átláthatóságára összpontosítanak, a Szervezetek – teljes vagy csak az Alaptörvényben említett közpénzekkel, közvagyonnal kapcsolatos releváns – működésének átláthatóságát nem teszik az átlátható szervezet fogalmi kellékévé. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a működés átláthatósága egyéb jogszabályi rendelkezésekkel ne lenne biztosítva, pusztán annyit, hogy a működés átláthatóságának hiánya nem eredményezi feltétlenül az átlátható szervezeti jogállástól való megfosztást, és nem jár – legalább az Alaptörvény bevezetőben idézett rendelkezéseiben foglalt – megfelelő jogkövetkezményekkel; ezzel azt a – meglátásom szerint Alaptörvénnyel ellentétes – látszatot keltve, mintha a működés átláthatósága nem eredményezné az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdéséből, és 39. cikk (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezmények alkalmazását.

---

alany létrehozása, illetve működtetése; iii. az(ok) a természetes személy(ek), aki(k) ellenőrzést gyakorol(nak) egy társulás jellegű jogi megállapodás vagy jogalany vagyonának legalább 25 %-a felett.

<sup>53</sup> A Ptk. 685/B. § (3) bekezdése szerint a meghatározó befolyás akkor is fennáll, ha a befolyással rendelkező számára a (2) bekezdés szerinti jogosultságok közvetett módon biztosítottak. A befolyással rendelkezőnek egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával közvetett módon való rendelkezése vagy egy jogi személyben közvetetten fennálló meghatározó befolyása megállapítása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazatokat meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazatával. Ha a köztes vállalkozásban fennálló szavazatok mértéke az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni.

<sup>54</sup> A Ptk. 685/B. § (2) bekezdése szerint a befolyással rendelkező akkor rendelkezik egy jogi személyben meghatározó befolyással, ha annak tagja, illetve részvényese és

a) jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására, illetve visszahívására, vagy

b) a jogi személy más tagjaival, illetve részvényeseivel kötött megállapodás alapján egyedül rendelkezik a szavazatok több mint ötven százalékával.

<sup>55</sup> A Tao. 4. § 11. pont f) alpontja szerint e rendelkezés alkalmazásában tényleges tulajdonosnak minősül az a magánszemély, aki a külföldi társaságban közvetlenül vagy közvetve a szavazati jogok vagy a tulajdoni hányad legalább tíz százalékával vagy – a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával – meghatározó befolyással rendelkezik.

Az új Áht. valamint a Vagyontv. az átlátható szervezetre vonatkozó fogalom-meghatározásokban, vagy egyéb helyütt nem kezeli az átlátható szervezeti minőség fennállásának megállapítása, későbbi ellenőrzése, fennállta ellenőrzésének kérdését, így például, hogy arra ki, mikor, hányszor, hogyan jogosult és köteles. E körben megjegyzésre méltó, hogy az ellenőrzést rendkívül megkönnyítené, ha a jogalkotó az egyes – jelentősebb gazdasági erővel rendelkező például a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Kkv tv.) szerint legalább kis- vagy középvállalkozásnak minősülő – átlátható szervezetekre honlap fenntartási kötelezettséget, és e honlapon számos – esetleg a fentiek szerint bővített körű – közérdekből nyilvános adat honlapon történő nyilvánosságra hozatali kötelezettséget róna; míg az állam a mikro- és egyes kisvállalkozások vonatkozásában pedig a honlap létrehozását, fenntartását támogatná.

Az új Áht.-ban az átlátható szervezetre kizárólag a belföldi támogatások vonatkozásában történt utalás, azonban e törvényben az állami garanciavállalás, a kezességvállalás, az MFBtv.-ben a finanszírozás, kezesség vállalás, egyéb közpénzeket érintő ügyletkötések, továbbá az Eximbanktv.-ben az exportfinanszírozás, kezességvállalás, biztosítások vonatkozásában is ki kellene mondani a nem átlátható szervezettel való ügyletkötés tilalmát, tekintettel arra, hogy ezen törvényekben szabályozott ügyletek során is közpénzfelhasználásra kerül sor, amely alól az Alaptörvény vagy annak – alább ismertetett – átmeneti rendelkezései nem tettek tárgyi hatály vonatkozásában kivételt.

A civilizált körebe tartozó jogágakhoz közelebb evezve megjegyzendő, hogy a tanulmány címében szereplő társasági jogra vonatkozó különös tekintet a Gt. és a jogi személyek dogmatikájának az átlátható szervezetre irányadó szabályozás kialakítása során történő fokozott figyelembe vételére vonatkozik.

Felvethető a polgári jog körében a kérdés, hogy a Ptk. jogi személyekre vonatkozó általános részének átlátható szervezetre vonatkozó résszel történő bármilyen tartalmú kiegészítése szükséges-e. Álláspontom szerint a válasz nemleges, tekintettel arra, hogy az átlátható szervezet nem jelent új jogi személy típust, hanem a meglévő jogi személyek szerezhetnek ilyen minősítést többletfeltételek teljesítése esetén, valamint elhelyezését tekintve az átlátható szervezet alkotmányjogi, inkább pénzügyi jogi – tehát más jogágba tartozó – jogintézmény, továbbá a Ptk. 28. § (4) bekezdés<sup>56</sup> második mondata már számolt azzal, hogy jogszabály az általános szabály szerint egyébként jogi személyeket megillető egyes jogokat és kötelezettségeket megvonja közérdekre tekintettel.

Ugyanezen kérdés a Gt. gazdasági társaságokra vonatkozó általános részének vonatkozásában is feltehető. A Gt. 4. §-ában, speciális gazdasági társaságként szabályozza a nonprofit gazdasági társaságot. A megkülönböztetésre az adott okot, hogy a bármely gazdasági társasági formában végezhető közös gazdasági tevékenység nem jövedelemszerzésre irányul. E körben a Gt. tartalmaz a nonprofit gazdasági társaság alapítására, cégneve meghatározására, egyéb létrejöttére, működésére, nyeresége felhasználására, átalakulására vonatkozó szabályokat. A Gt. 4. § (5) bekezdése pedig a közhasznú szervezetek vonatkozásában kimondja, hogy külön törvény határozza meg, hogy a nonprofit gazdasági társaság milyen előfeltételek fennállása esetén minősül közhasznú szervezetnek, és ehhez milyen követelményeket kell teljesítenie. Álláspontom szerint a közhasznú szervezet és az átlátható szervezet közötti párhuzam abban lelhető fel, hogy egyik sem tekinthető önálló társasági jogi jogintézménnyek, a jogalkotó mindkettőt a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályok megalkotásához vezető célok – lásd a Gt. preambulumban – körén túli, egyéb közérdekű célokat kíván megte-

<sup>56</sup> A Ptk. 28. § (4) bekezdése szerint a jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek.



remtésükkel szolgálni; e többletcélokat a jogalkotó a közhasznú szervezetek vonatkozásában a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Khsztv.) bevezetőjében és 1. §-ában deklarálta, amelyek közül kiemelendő azon jogalkotó cél, hogy meghatározásra kerüljenek (i) a közhasznú szervezetek típusai, (ii) a közhasznú jogállás megszerzésének és megszűnésének feltételei, (iii) a közhasznú szervezetek működésének és gazdálkodásának rendje, (iv) a nyilvántartás és beszámolás szabályai, valamint (v) a működés és a vagyonfelhasználás törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályok. Az átlátható szervezet megalkotásának céljai az Alaptörvény közpénzek címéből vezethetők le, amelyek – általánosságban – a nemzeti vagyon és a közpénzek védelmével azonosíthatóak. Meglátásom szerint a Gt. általános részében ezért elképzelhető egy a közhasznú szervezetre való utaláshoz hasonló bekezdésben történő, az átlátható szervezetekre vonatkozó rendelkezés.

Álláspontom szerint a Khsztv. célját jelentő jogállás, működés, nyilvántartás, beszámolás, törvényességi felügyelet meghatározásának szükségessége az átlátható szervezetek vonatkozásában szintén fennáll, hiányában megnő a vonatkozó Alaptörvényi és annak végrehajtására hozott egyes jogszabályi rendelkezések jogalkalmazó szervenként eltérő alkalmazásának kockázata. Mindezt álláspontom szerint az átlátható szervezetre<sup>57</sup> vonatkozó, fenti, legfontosabb kérdések egységes rendezése érdekében szükséges volna az átlátható szervezetekről külön törvényben rendelkezni, amely során a Kktv.-ben foglalt, gazdasági erő szerinti megkülönböztetés szerint lehetne kötelezettséget telepíteni a törvény alanyi hatálya alá tartozó jogalanyokra, továbbá figyelembevételre kerülhetnének a szabályozott ingatlanbefektetési társaságokról szóló 2011. évi CII. törvény rendelkezései is, különösen a jogállás elnyerését megelőző „előtámasz” vonatkozásában. Az önálló szabályozás lehetőséget teremtene az átláthatóságot előmozdító további kötelezettségek – esetleg szintén az egyes jogalanyok képességeihez mért – előírására is, így például bizonyos, az átlátható szervezet belső szervezetére, működésére vonatkozó szabályzatok<sup>58</sup> – így a szervezetvezetés, személyzeti politika, pénzügyi és számviteli politika, képviselő, a beszerzés területén történő – elfogadására, esetleg azok egyes tartalmi elemeinek meghatározására.

Tekintettel arra, hogy az átlátható szervezetek fogalom-meghatározásai az Nyrt-től – nemcsak bizonyos feltételek szerint meghatározott tulajdonosokra korlátozva, amikor a tényleges tulajdonos személyének megismerhetetlensége a társaságnak nem felróható, hanem – általában nem várják el egyetlen egy tényleges tulajdonos megismerhetőségét sem, ezért érdemes az alábbiakat kiemelni. Az Nyrt. vonatkozásában nem elviekben kizárt a tényleges tulajdonos(ok) igazolhatósága. Megállapítható azonban, hogy a tőzsdén jegyzett, Nyrt. vonatkozásában a tulajdonosi szerkezet átláthatóságának igazolása komoly és nem az adott szervezetnek felróható nehézségekbe ütközhet. A belföldi jogalanyok esetében a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 149. § (2) bekezdése alapján a tőzsdén jegyzett részvénytársaság vonatkozásában a részvény végső tulajdonosainak megismerését nehezíti a részvényesi meghatalmazott megbízásának lehetősége, amellyel a részvényes anonimitása megőrzése mellett is gyakorolhatja részvényesi jogait, és elkerülheti a részvénykönyvbe való bejegyzését. A hazai jogszabályok biztosítják a tulajdonosi megfele-

<sup>57</sup> Megjegyzendő, hogy jóllehet az egyéni vállalkozó vonatkozásában a szervezet tulajdonosi szerkezet nem értelmezhető, azonban a működésének átláthatósága nem vehető adottnak, így az átlátható szervezetre vonatkozó szabályozásnak különösen a működés átláthatóságára vonatkozó része az egyéni vállalkozó vonatkozásában is kiterjeszthető illetve kiterjesztendő, tekintettel arra, hogy a kizárólag az átlátható szervezet számára az Alaptörvény szerint elérhető előnyökből való részesülésből az egyéni vállalkozó kizárása nyilvánvalóan nem lehetett jogalkotói cél.

<sup>58</sup> A vállalkozás működésének átláthatósága megteremtése érdekében a belső szabályzatok kialakítása során segítséget jelenthetnek a Transparency International Magyarország Alapítvány által közzétett vállalati korrupciós önellenzési listában szereplő szempontok. Az önellenzési lista elérhető: [http://www.transparency.hu/uploads/docs/Onellenorzo\\_lista.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/Onellenorzo_lista.pdf) címen (2011. 11. 23.)

tetés lehetőségét, azonban a Tpt. 149. § (3) bekezdése szerint éppen a jelen esetben releváns dematerializált részvény vonatkozásában kivételt engednek azon dematerializált részvénytulajdonosok vonatkozásában, akik rendelkeztek a részvénykönyvbe történő bejegyzés megtiltásáról, vagy kérték törlésüket. Megjegyzendő továbbá, hogy amennyiben a részvényesi meghatalmazott felhívásra nem jelöli meg a részvénytulajdonosokat, ennek a Tpt. 153. § (3) bekezdése szerint csak a részvénytársasággal kapcsolatos jog gyakorlásától való megfosztás a szankciója, adatkiadásra irányuló – vagyoni vagy egyéb – kényszer alkalmazását a Tpt. nem helyez kilátásba. Érdemes megjegyezni, hogy a Tpt. – 152. § (2) bekezdésében – kizárólag a részvényessel együtt engedi bejegyeztetni a részvényesi meghatalmazottat a részvénykönyvbe, amennyiben a részvénytársaságban történő tulajdonszerzés hatósági engedélyhez kötött.

Felvethető ez alapján, hogy az átlátható szervezet fogalom-meghatározásai ne általában mentesítsék az Nyrt-t valamennyi tényleges tulajdonos igazolásának kötelezettsége alól, hanem csak azon tényleges tulajdonosok vonatkozásában tegyenek így, ahol az azok megállapítására vezetett intézkedések azért maradtak sikertelenek, mert a tényleges részvénytulajdonosok személyazonosságuk megállapítására irányuló kísérletet például a fenti módokon megghiúsították, vagy az egyébként, akár külföldi jogi akadályba ütközik, mert például a bejegyzés helye szerinti országban más szabályok vannak érvényben a tulajdonosi megfeleltetésre. Felvethető továbbá az is, hogy a belföldi székhelyű Nyrt. átlátható szervezet vonatkozásában a Tpt. 152. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés analóg módon kerüljön alkalmazásra, azaz a részvényesi meghatalmazott felvételi kérelmében köteles legyen a részvénytulajdonost is megjelölni az Nyrt. átlátható szervezetek szélesebb átláthatósága biztosítása érdekében; tekintettel különösen arra, hogy az Nyrt-k vonatkozásában azok jellege, és a fentiek alapján a tulajdonosi átláthatóság egyéb szervezeti formákhoz viszonyítva kevésbé tud érvényesülni.

Felvethető az Sztv. olyan irányú módosítása, amely alapján az átlátható szervezet vonatkozásában a beszámolóból és/vagy mérlegből egyértelműen, elkülönítetten ki kellene, hogy derüljenek a közpénzeket, közvagyonot érintő ügyletek lényeges adatai, amelyek így a Ctv.<sup>59</sup> alapján a beszámoló és a mérleg letétbe helyezéssel és közzététellel a nyilvánosság számára megismerhetővé, ellenőrizhetővé válhatnának.

A Ctv.-t illetően továbbá felvethető a Pmtv. szerinti tényleges tulajdonosra vonatkozó új cégadatok típus megalkotása a nem természetes személy cégek tulajdonosi szerkezete átláthatóságának emelése érdekében. Ezzel összefüggésben az egyes cégek önkéntesen, saját, jól felfogott érdekeik mérlegelését követően dönthetnének úgy, hogy ilyen adatokat szolgáltatnak – illetve azokat a megfelelő dokumentumokkal igazolják – a cégjegyzéket vezető, illetékes cégbírószámára. Ennek előnyeként említhető, hogy ezáltal a cégjegyzékből bárki, azaz a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé válhatnának a tényleges tulajdonosok adatai. Így attól függetlenül, hogy az átlátható szervezetek felügyeletére melyik szerv nyer hatáskört, a cégbírószám legalább okirati szinten tudná ellenőrizni az átláthatóság tulajdonosi szerkezetre vonatkozó részét, illetve amennyiben az Sztv. fent javasolt módosításának megvalósulása esetén ellenőrzése a működés átláthatóságára is kiterjedne, noha természetesen csak a cégbírószám által gyakorolható, korlátozott mértékben.

<sup>59</sup> A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, továbbá az ezekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVII. törvényben a tulajdonosi átláthatóság fokozása érdekében például előírás került, hogy üzletrészt közös tulajdonban léte esetén ne csak a közös képviselő, hanem a tulajdonosok is fel legyenek tüntetve a cégjegyzékben.

Az Alaptörvény 38-39. cikkeinek időbeli hatálya megállapításakor figyelembe veendő alkotmányjogi és uniós jogi szempontok

A Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló T/5005/62. irományszámú egységes javaslat<sup>60</sup> (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések) 19. cikk (4) bekezdése<sup>61</sup> a törvényalkotó hatáskörébe utalta az átlátható szervezetre vonatkozó alaptörvényi tiltások alkalmazásáról döntést létező és folyamatban lévő ügyletek vonatkozásában; itt is érdemes hangsúlyozni, hogy e felhatalmazás időbeli hatály vonatkozásban teremt Alaptörvénytől való eltérési lehetőséget, nem pedig annak tárgyi hatályától.

E törvényben az Alaptörvény 38-39. cikkeinek időbeli hatálya megállapításakor indokolt különös tekintettel lenni az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően létrejött jogviszonyokra, megkezdődött közbeszerzési, pályáztatási eljárásokra, amelynek során ezek differenciált kezelése tűnik szükségesnek. A differenciált kezelés során figyelembe veendőek alkotmányjogi és uniós jogi szempontok az alábbiak szerint.

Alkotmányjogi szempontból a vállalkozás és gazdasági verseny szabadságát, hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az alkotmányosan – polgári joginál szélesebben – elismert tulajdonjogot, a visszamenőlegesen hátrányos jogalkotás tilalmát azonosítom vizsgálandó szempontokként. A vizsgálat tehát arra terjedne ki, hogy az átláthatóság szerződés-kötés és meglévő szerződés alapján kifizetés feltételül szabása felvetheti-e ezen szabadságok, alkotmányos alapjogok sérelmének kockázatát.<sup>62</sup> A vizsgálat e körben két irányba ágazik szét; így az első a jövőben létrejövő, a másik a már létező ügyletek (ide értve, azon eseteket is, amikor az ügylet megkötését megelőző eljárás már megindult) területe.

A jövőben létrejövő ügyleteknél – részletesebb vizsgálat nélkül – kijelenthető, hogy az alkotmányellenességi kockázat elenyésző, amennyiben a jogalkotó az átláthatósági feltételeket úgy alakítja ki, hogy abból semmilyen szervezetet nem zár ki önkényesen, önhibáján kívül, különösen gondolkodom azon esetre, amikor csak túl nagy költség mellett lehetne a megszabott feltételeket teljesíteni és az átlátható szervezeti jogállást megszerezni. Ennek elkerülése érdekében a Szervezetek teherbíró képessége szerint differenciált feltételrendszer kialakítása szükséges (amely ismét aláhúzza az önálló törvényben való szabályozás szükségességét) – tekintettel arra, hogy az a támogatásban részesülő mikro-vállalkozástól egészen a PPP konstrukció keretében milliárdos éves rendelkezésre állási díjra jogosult koncessziós társaságig érinti az átlátható szervezeti jogállásra pályázó jogalanyokat.

A már létrejött ügyleteknél azonban – különösen a szerzett jogok alkotmányos tulajdonjogi védelmére, és a visszamenőleges jogalkotás tilalmára tekintettel – árnyaltabb megközelítésre lehet szükség. Meglátásom szerint ezen árnyaltabb megközelítésnek abba az irányba kell mennie, hogy a jövőbeli szabályozás hatálya alá tartozó Szervezetek vonatkozásában meg kell határozni az átláthatóság releváns csoportonként elvárható mércéjét, – amely esetleg alacsonyabb azon mércéknél, amelyeket a jogszabály majd a jövőbeli ügyletek vonatkozásában az átláthatóság feltételeként megszab, – hogy ezen elvárható és teljesíthető mércéknek meg nem felelő, az azokban foglalt feltételeket nem teljesítő szervezetek vonatkozásában már alkotmányos szabadságok, jogok megsértésének kockázata nélkül alkalmazhatóak lehessenek az Alaptörvényben és annak felhatalmazása alapján törvényben előírt

<sup>60</sup> Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/05005/05005-0062.pdf> (2011. 12. 31.)

<sup>61</sup> Az Átmeneti rendelkezések 19. cikk (4) szerint a 2012. január 1-jén fennálló szerződésekre és támogatási jogosultságokra, valamint a folyamatban lévő, szerződés-kötésre vagy támogatás nyújtására irányuló eljárásokra az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdését és 39. cikk (1) bekezdését törvény erre irányuló rendelkezése esetén, a törvényben meghatározottak szerint kell alkalmazni.

<sup>62</sup> A gazdasági közgazdálkodás alkotmányosságáról lásd: IMREI Miklós (szerk.): *Közigazgatás és gazdaság*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003. 78-81.

jogkövetkezmények. Röviden a jogkövetés objektíve teljesíthető mércéinek megteremtésére van szükség annak érdekében, hogy a jogkövetés objektív alapon ne, kizárólag szubjektív, a jogalanyok felróható alapon hiúsulhasson meg.

Az uniós jognak immár része az Alapjogi Charta – amelynek 17. cikke alapján – az Unióban is alapjogként nyert elismerést a tulajdonhoz való jog. A tulajdonjog mellett e körben a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a letelepedés szabadsága érdemel különös figyelmet. Utóbbi jelentőségére tekintettel megjegyzendő, hogy a társaságalapítás (elsődleges letelepedés) szabadsága négy összetevőből áll, így a letelepedés tagállama kiválasztásának, e tagállamban gazdasági tevékenység folytatásának eszközéül külföldi vagy hazai társaság közötti választásnak, külföldi társasági forma választása esetén a gazdasági tevékenység folytatásának eszközéül leányvállalat, vagy fióktelep közötti választásnak a szabadságából. A társaságokat és tagjaikat a letelepedés helye szerinti tagállamban a nemzeti elbánáshoz való jog is megilleti (a gazdasági társaságok négyes szabadsága).<sup>63</sup> A letelepedés szabadsága és a megkülönböztetés tilalma vonatkozásában – éppen az ellenőrzött külföldi társaságra vonatkozó szabályozás vizsgálata során – mondta ki az Európai Unió Bírósága a *Cadbury Schweppes*.<sup>64</sup> ügyben – kicsit elvontabban megfogalmazva azt, – hogy e szabadságokkal ellentétes, ha A tagállam joghátrányt alkalmaz a benne székhellyel rendelkező társasággal szemben, mert e társaság leányvállalatát B tagállamban ugyanazon körülményre tekintettel az általa előírtaknál kedvezőbb kötelezettségek terhelik. A joghátrány alkalmazásával A tagállam nem sért uniós jogot, ha az érintett megállapodások jogszabályainak kijátszását célozzák és objektíve bizonyíthatóan teljesen mesterségesek.

A vizsgált ügy belföldi jelentőségét emeli, hogy a szintén közpénzek – adóbevételek – védelmére való hivatkozást, mint közrendi kifogást az intézkedést alkalmazó Egyesült Királyság részéről, a Bíróság nem látta elfogadhatónak, valamint a vizsgálat tárgyát képező ellenőrzött külföldi társaság szabály és a belföldi szabályozás között megtalálható a – bár nyilvánvalóan nem adójogi – párhuzam, hiszen az ellenőrzött külföldi társaságot mind az új Áht., mind a Vagyontv. kizárja az átlátható szervezeti jogállásból. Ezen döntésre is tekintettel vizsgálandó e belföldi rendelkezések különösen a letelepedés szabadságával való összeegyeztethetősége.

Meglátásom szerint az alkotmányjogi szempontok mérlegelésénél leírtak alkalmazása – azaz az átláthatósági feltételek – a már létrejött és jövőbeli ügyletek, illetve az érintett vállalkozások teljesítő képessége, továbbá szervezeti sajátosságai szerint – differenciált kialakítása az uniós szabadságok sérelmének kockázatát is minimalizálhatja.

## Összegzés

Az Alaptörvényben foglalt átláthatósági követelmény – hatékonyságra tekintettel levő – érvényesítése alkalmas arra, hogy hozzájáruljon a közélet tisztasága, a közintézményekkel szembeni közbizalom szintjének emeléséhez, a korrupció elleni, átfogó nemzeti stratégia kialakításához, az átlátható szervezetek terheinek arányos növelése mellett. E pozitív hatásokat optimalizálhatja az átlátható szervezetekre vonatkozó legfontosabb, – így azok jogállását, tulajdonosi szerkezetét, működését, gazdálkodását, nyilvántartását és felügyeletét egyértelműen rendező – szabályok törvényi szintű meghatározása. E körben lehetőség nyílhatna a már létrejött és jövőbeli ügyletek, illetve az érintett vállalkozások teljesítő képessége, továbbá szervezeti sajátosságai szerint differenciált szabályozás kialakítására is.

<sup>63</sup> PAPP, 2009. 510.

<sup>64</sup> A *Cadbury Schweppes plc* és *Cadbury Schweppes Overseas Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*. (C 196/04. sz., EBHT 2006., i-07995.)

**PÉTER MICZÁN****Legislative issues in respect to the transparency requirement set by the new Basic Law, with special regard to the company law****(Summary)**

The compliance with the transparency requirement set forth by the new Constitution (Basic Law), which takes economic efficiency into consideration, is capable of furthering the public trust towards public institutions, and being the cornerstone of a comprehensive national anticorruption strategy, along with the proportionate elevation of the corporate burdens. Such welcome effects may well be optimized by setting the most important rules – such as the ones concerning the legal status, owners' structure, functioning, management and registration of the transparent organizations – in an Act. In such an Act, the opportunity would present itself for differentiated treatment of certain groups of transparent organizations, in respect of, for instance, the existing transactions, and also future ones, the financial strength of the enterprise in question, furthermore the organizational specificities.